

Uchwała Nr I/103/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 18 czerwca 2014 r.
o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Pabianicach
w sprawie absolutorium dla Prezydenta Miasta Pabianic z wykonania budżetu
Miasta za 2013 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. 2012r. poz.1113) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | przewodniczący |
| 2. Anna Kaźmierczak | członek |
| 3. Ewa Śpionek | członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 4 czerwca 2014 roku w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta Pabianic absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Miejskiej Pabianice w 2013 roku z uwagami i istotnymi zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

W dniu 6 czerwca bieżącego roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi doręczono opinię Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 4 czerwca 2014 roku oraz datowany na ten sam dzień wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta Pabianic absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Miejskiej Pabianice w 2013 roku.

Z przedłożonych Izbie dokumentów wynika, że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Pabianicach odbyła dwa posiedzenia, w dniu 21 maja oraz 4 czerwca 2014 rok. Na wstępie opinii z dnia 4 czerwca 2014 roku Komisja Rewizyjna stwierdziła, że opiniuje negatywnie wykonanie budżetu Miasta Pabianic za 2013 rok i występuje z wnioskiem do Rady Miejskiej w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Prezydenta Miasta Pabianic za rok 2013. Komisja wskazała, że w celu wydania tej opinii na swoich posiedzeniach rozpatrywała sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Pabianic za 2013 rok, sprawozdanie finansowe, informację o stanie mienia komunalnego oraz Uchwałę Składu Orzekającego Izby (Nr I/79/2014 z dnia 23 maja 2014 roku) w sprawie opinii o sprawozdaniu Prezydenta Miasta Pabianic z wykonania budżetu za 2013 rok. Analizując wskazane dokumenty Komisja stwierdziła, że sprawozdanie zostało przedłożone Radzie Miejskiej i Komisji Rewizyjnej w prawidłowym terminie. Komisja wskazała, że nie wnosi uwag do przedłożonych dokumentów, które w jej ocenie spełniają wymogi określone w ustawie o finansach publicznych, a dokonując analizy wykonania budżetu 2013 roku szczególną uwagę zwróciła na: wykonanie procentowe dochodów i wydatków, faktyczne obciążenie budżetu roku 2013 i finansowanie zobowiązań przejętych po likwidacji SP ZOZ w Pabianicach oraz źródła ich spłaty, zadłużenie Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej,

kondycję finansową spółek ze 100% udziałem Miasta, wykonanie programów realizowanych przy udziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz wpływy z dywidendy spółek. W pkt 4 opinii Komisja Rewizyjna ustaliła pierwotnie planowaną kwotę dochodów budżetu 2013 roku oraz kwotę przyjętą po zmianach budżetu, a także kwotę i poziom dochodów wykonanych – w tym w podziale na dochody bieżące i majątkowe. Komisja wskazała przy tym: *„Porównanie wykonania dochodów trzech ostatnich lat wskazuje, iż po 2011 r. w którym Gmina uzyskała dotację budżetową z Ministerstwa Zdrowia na spłatę zobowiązań po likwidacji SP ZOZ poziom dochodów rośnie (w 2013 r. w stosunku do 2012 r. wzrósł o 3,5%).”* Skład Orzekający zwraca uwagę, że podany wskaźnik 3,5% wymaga doprecyzowania, bowiem nie dotyczy on wzrostu wykonanych dochodów ogółem w roku 2013 w stosunku do wykonanych dochodów ogółem w roku 2012, a wzrostu wykonanych dochodów bieżących Miasta w roku 2013 w stosunku do wykonanych dochodów bieżących w roku 2012. W zakresie wydatków budżetu 2013 roku Komisja Rewizyjna ustaliła pierwotny plan wydatków oraz plan po zmianach, jak również kwotę i poziom wydatków wykonanych, z uwzględnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Komisja stwierdziła, że zauważa znaczne ograniczenie planu wydatków majątkowych, co wynika z realizacji przez Miasto planu naprawczego po uzyskaniu pożyczki na spłatę zobowiązań przejętych w roku 2011 po likwidacji SP ZOZ w Pabianicach. Kolejny punkt opinii – 5 zatytułowano: *„Uwagi merytoryczne do sprawozdania z realizacji budżetu Miasta Pabianic za rok 2013”*. W tym zakresie, w ppkt od A do C Komisja wskazała, że w strukturze dochodów budżetu największy udział mają dochody podatkowe. Komisja dokonała analizy dynamiki tych dochodów według wybranych rodzajów podatków, ustalając wielkość i stopień ich realizacji. Komisja wskazała także, że należy zwrócić uwagę, iż w roku 2013 nie wykonano planowanych dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych. Komisja ustaliła, że dochody te wykonano w wysokości 2.829.427,04 zł, co stanowiło 62,88% planu. Następnie Komisja określiła stopień realizacji wydatków Miasta na zadania własne oraz zlecone i ponownie ustaliła poziom i kwotę wykonanych wydatków bieżących oraz majątkowych. W ppkt D Komisja wskazała, że faktyczny deficyt budżetu Miasta wyniósł 1.951.998,75 zł. W ppkt E Komisja ustaliła wskaźnik zadłużenia Miasta na koniec 2013 roku stwierdzając, że stanowił on 31,97%. W ppkt F Komisja odniosła się do zaległości czynszowych i zobowiązań wymagalnych występujących w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej, wskazując na konieczność bieżącego monitorowania sytuacji finansowej Zakładu, a w ppkt G ustaliła ujemny stan środków obrotowych w Zarządzie Dróg i Zieleni Miejskiej. W ppkt H Komisja analizowała sytuację finansową spółek miejskich oraz dochody Miasta z tytułu dywidend ustalając, że w roku 2013 w stosunku do roku 2012 dochody z tego tytułu wzrosły o 599.000 zł. W kolejnym ppkt (I) Komisja dokonała analizy zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Komisja stwierdziła, że w roku 2013 Miasto dokonało zwrotu otrzymanych dotacji w związku z realizacją trzech zadań, a naliczone z tego tytułu odsetki stanowiły kwotę 234.432,03 zł. Przy powyższym Skład Orzekający zwraca uwagę, że ze sprawozdania z wykonania budżetu 2013 roku (s. 49) wynika, że dokonany zwrot dotacji dotyczący zadania „Rekultywacja składowiska odpadów Łaskowice” stanowił łącznie kwotę 41.420,88 zł (w § 2910: 4.231,29 zł, w § 6660: 37.189,59 zł), a nie kwotę 41.634 zł, jak podano na s. 5 opinii. W ppkt od J do K Komisja Rewizyjna wskazała, że w roku 2013 Miasto terminowo spłacało zobowiązania wynikające z przejęcia zadłużenia SPZOZ w Pabianicach. Komisja podniosła, że realizowany program naprawczy w zakresie „zminimalizowania kosztów bieżącego funkcjonowania” nie przynosi oczekiwanych rezultatów, w związku z czym w następnych latach nie przewiduje się znacznego zwiększenia wydatków na inwestycje, co zdaniem Komisji negatywnie wpłynie na rozwój Miasta. Komisja ustaliła, że kwota długu Miasta na koniec 2013 roku wyniosła 51.293.841,72 zł. W ppkt L Komisja stwierdziła, że zauważalny jest trend zwiększania środków na działania związane z pomocą społeczną i opieką wychowawczą oraz ograniczanie środków na obsługę długu. W ostatnim ppkt (M) Komisja ustaliła, że w roku 2013 Miasto nie otrzymało subwencji wyrównawczej w związku z tym dochody w roku 2013 w porównaniu z rokiem 2012 były niższe o 6,4 mln zł.

W przedłożonym Izbie wniosku Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Pabianicach wskazała, że poddała analizie sprawozdanie Prezydenta Miasta z wykonania budżetu za rok 2013 pod

względem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym, poddała analizie sprawozdanie finansowe Miasta na dzień 31.12.2013 rok, zapoznała się z analizą opisową do sprawozdania finansowego za 2013 rok, przeanalizowała stan środków finansowych jednostek i zakładów budżetowych na dzień 31.12.2013 rok, zapoznała się z wykazem inwestycji Miasta na 2013 rok, zapoznała się z informacją o stanie mienia komunalnego, wysłuchała ustnych wyjaśnień Prezydenta oraz Skarbnika, zapoznała się z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu Prezydenta z wykonania budżetu za 2013 rok. Komisja wskazała również, że zapoznała się z opiniami właściwych komisji merytorycznych. Z wniosku wynika, że komisje zaopiniowały sprawozdanie z wykonania budżetu za 2013 rok następująco: w odniesieniu do dochodów - Komisja Budżetu i Finansów oraz Komisja Gospodarki Komunalnej i Inwentaryzacji nie wydały opinii, natomiast Komisja Infrastruktury Społecznej i Gospodarczej nie zaopiniowała w tym zakresie sprawozdania pozytywnie. W zakresie wydatków budżetu 2013 roku wskazane komisje nie zaopiniowały sprawozdania pozytywnie.

Następnie we wniosku Komisji Rewizyjnej przedstawiono wyniki poszczególnych głosowań przeprowadzonych przez członków tej Komisji. Według treści dokumentu członkowie Komisji w odrębnych głosowaniach nie przyjęli sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2013 rok. Następnie głosowano wniosek w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta absolutorium za rok 2013, który został przegłosowany następująco: 3 głosy za nieudzieleniem absolutorium, 2 głosy przeciw nieudzieleniu absolutorium i 1 głos wstrzymujący się. Takim samym stosunkiem głosów członkowie Komisji Rewizyjnej przegłosowali przyjęcie wniosku Komisji.

Dokonując oceny przedłożonych Izbie dokumentów przygotowanych przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Pabianicach Skład Orzekający uwzględnił rolę, jaką ustawodawca przypisał Komisji Rewizyjnej w procedurze absolutoryjnej oraz uprawnienia i obowiązki tej komisji. Stosownie do art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium prezydentowi. Zgodnie z art. 270 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3 tej ustawy (informację o stanie mienia komunalnego). Komisja przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu. Skład Orzekający wskazuje, że z powołanych przepisów wynika, iż komisja rewizyjna ocenia wykonanie budżetu danego roku w pierwszej kolejności, tj. przed organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego. Zatem sporządzony przez tę komisję wniosek w sprawie absolutorium oraz jej opinia mają służyć pomocą organowi stanowiącemu przy rozpatrywaniu i ocenie realizacji budżetu za dany rok.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Składu Orzekającego Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Pabianicach wypełniała jedynie część obowiązków, którymi na mocy obowiązujących przepisów, została obciążona w procedurze absolutoryjnej. Analiza przedłożonych Izbie dokumentów prowadzi do wniosku, że Komisja Rewizyjna co do zasady prawidłowo ustaliła ogólne dane dotyczące zarówno planu, jak i wykonania budżetu 2013 roku, a zatem w tym zakresie zrealizowała obowiązek nałożony przez ustawodawcę. Jednakże, Komisja poprzestała jedynie na tych ustaleniach, nie formułując w sposób jednoznaczny zarzutów wobec wykonania budżetu 2013 roku. Zdaniem Składu za takie zarzuty nie można uznać – nazwanych przez Komisję - „uwag merytorycznych” zamieszczonych w ppkt od A do M opinii, bowiem zawarto w nich dane dotyczące planu i wykonania budżetu za 2013 rok oraz poruszono inne kwestie, przykładowo sytuację finansową spółek miejskich. Skład Orzekający, kierując się ugruntowanym orzecznictwem, wskazuje również, że Komisja nie dokonała ustalenia przyczyn rozbieżności pomiędzy planem budżetu a jego wykonaniem. Komisja nie dokonała także oceny, czy rozbieżności

między planem a wykonaniem wynikały z przesłanek obiektywnych, czy też można stwierdzić, że wystąpiły nieprawidłowości, za które odpowiada organ wykonawczy. W konsekwencji, Komisja Rewizyjna przedstawiła dokumenty, z których w sposób jednoznaczny nie wynika uzasadnienie przesłanek stanowiących podstawę nieprzyjęcia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 rok, a w rezultacie sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium. Skład Orzekający podkreśla, że oprócz ustalenia danych dotyczących wykonania budżetu danego roku, ważnym elementem wniosku absolutoryjnego, w szczególności wniosku o nieudzielenie absolutorium jest jego wyczerpujące uzasadnienie, zawierające ocenę dotyczącą wyłącznie wykonania budżetu danego roku. Nie kwestionując wkładu pracy członków Komisji przy sporządzaniu dokumentów przekazanych Izbie, mając jednak na względzie wskazane powyżej uwagi, zdaniem Składu Orzekającego wniosek przez nią sformułowany nie spełnia wszystkich wyżej wymienionych i wymaganych kryteriów, stąd Skład postanowił wnieść istotne zastrzeżenia w ww. zakresie.

Mając na względzie opisane wyniki analizy dokumentów sporządzonych przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Pabianicach i przedłożonych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej Uchwały.

Skład wskazuje jednocześnie, że ocena celowości oraz gospodarności wykonania budżetu Miasta w roku 2013 stanowi wyłączną prerogatywę Rady Miejskiej w Pabianicach, a zatem wypowiedź Składu Orzekającego w tym zakresie wykraczałaby poza uprawnienia Składu.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia otrzymania opinii.